

GOUVERNANCE MINIERE

La politique du nickel entre gouvernance locale et gouvernance d'entreprise
Trajectoires minières et industrielles comparées en Nouvelle-Calédonie

De l'anticipation à la pratique : la gestion économique et sociale de la métallurgie à l'épreuve des faits

**L'exemple de la province Nord de la
Nouvelle-Calédonie**

Sonia Grochain

David Poithily

Jean-Michel Sourisseau

Avril 2012

Ce travail a été réalisé grâce au financement du CRNT « Nickel et son environnement »,
Appel à projet « Activité minière et gouvernance locale en Nouvelle-Calédonie »



De l'anticipation à la pratique : la gestion économique et sociale de la métallurgie à l'épreuve des faits.

L'exemple de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie

Sonia Grochain¹

David Poithily²

Jean-Michel Sourisseau³

Résumé

Cette communication s'intéresse aux innovations institutionnelles et sociales que les opérateurs privés locaux sont susceptibles de mettre en œuvre pour profiter de la rente minière. Elle prend pour exemple la zone Voh Koné Pouembout, en province Nord de la Nouvelle-Calédonie, lieu de l'implantation d'une importante usine métallurgique de nickel. Voulue par les institutions et la population locales, cette usine présente en outre la particularité d'être le symbole et le « moteur » de l'émancipation économique kanak. Nous nous proposons ici de mettre en perspective les craintes, attentes et défis qu'exprimaient les opérateurs économiques locaux en 2005 par rapport à ce qui n'était encore qu'un projet d'usine, avec leurs pratiques effectives et leur appréhension de la situation en 2010, à mi-chemin du chantier de construction. Cette mise en perspective est construite à partir de deux études conduites respectivement en 2005 et en 2010. La première visait à partir d'entretiens, à juger du regard a priori des acteurs locaux (dont les opérateurs privés et les responsables d'associations locales de développement) sur l'usine. La seconde, inscrite dans le cadre de la construction d'un observatoire des impacts économiques et sociaux de l'usine, portait sur les stratégies et motivations des chefs d'entreprises effectivement impliqués dans le chantier de construction, et principaux acteurs de la sous-traitance. Les deux études permettent de juger des écarts et convergences à cinq ans d'intervalle entre appréhensions a priori et pratiques a posteriori sur trois points précis : l'emploi (et notamment l'emploi des jeunes) ; la cohésion sociale et les liens entre coutume et économie ; la structuration d'un tissu

¹ Sociologue, Institut agronomique néo-calédonien (IAC), axe III, sonia@iac.nc

² Géographe, étudiant du master « Aménagement et développement territorial », UNC, dashcvss@hotmail.com

³ Economiste, CIRAD, UMR ART-DEV, jean-michel.sourisseau@cirad.fr

économique local à partir de la captation d'une partie de la rente minière et métallurgique, avec la question de la concurrence entre entreprises locales, de la province Sud et internationales. La communication permet de juger des capacités locales d'innovation en termes de financement et de réalisation des activités économiques, mais aussi de gestion de leurs effets potentiels. Elle permet, enfin, de pointer les principaux défis toujours d'actualité et ceux ayant émergés dans la mise en œuvre du chantier.

Table des matières

<i>Introduction</i>	1
<i>Le projet de l'usine du Nord et ses ambitions</i>	2
<i>De l'anticipation à la pratique : questionnements et méthodes</i>	5
<i>Cadre d'analyse</i>	6
<i>De l'anticipation à la pratique : la situation de 2010 par rapport aux perspectives formulées en 2005</i>	9
Les craintes de 2005 concernant l'accès à l'emploi, le quasi plein emploi de 2010	10
Ce qu'en disaient les acteurs locaux en 2005	10
Ce qu'en disent les études aujourd'hui	11
La structuration d'un tissu économique local et la concurrence avec les entreprises hors province	13
Ce qu'en disaient les acteurs locaux en 2005	13
Ce qu'en disent les études aujourd'hui	14
La cohésion sociale et les liens entre coutume et économie	17
Ce qu'en disaient les acteurs locaux en 2005	17
Ce qu'en disent les études aujourd'hui	18
<i>De l'anticipation à la pratique : quels enseignements pour la modélisation de la négociation le long des cycles miniers ?</i>	20
<i>Références bibliographiques</i>	22

Introduction⁴

La Nouvelle-Calédonie, pays de 19 000 km² comptant 245 580 habitants en 2009, est régulée depuis la fin des années 1960 par un modèle d'économie assistée (Freyss 1995). Ce modèle s'organise autour de la gestion de la dépendance de rentes minière et étatique et garantit, selon le positionnement idéologique, le maintien du pays et de ses réserves en minerai⁵ dans la République française, ou, au contraire, le levier d'une émancipation économique à terme.

La montée du mouvement indépendantiste dans les années 1970, la polarisation de l'arène locale en deux camps (indépendantiste et loyaliste), la phase violente dite des « Événements » des années 1980, puis le retour à la paix civile avec les accords de Matignon-Oudinot de 1988 et, enfin, la décolonisation négociée inscrite dans l'accord de Nouméa en 1998, marquent pour cette ancienne colonie française un tournant politique structurant. Depuis 1988, le pays est partagé en trois provinces dotées d'importantes compétences, instaurant un fédéralisme permettant l'expression de projets économiques et politiques différenciées, ceux de la province Nord et des Iles indépendantistes, et celui de la province Sud loyaliste. Mais ces séquences n'ont finalement pas modifié en profondeur la logique du modèle d'assistanat, parce que celui-ci trace un sentier de dépendance en matière de politique économique qui s'accommode d'une émancipation politique, et qu'il serait extrêmement risqué de vouloir le quitter⁶.

Pour autant des changements structurels sont en cours qui pourraient à terme questionner l'économie assistée. Un de ces changements, impulsé par les indépendantistes mais de plus en plus souvent repris par l'ensemble des acteurs politiques et techniques, est la captation locale de la rente minière en substitution progressive aux transferts. Cet article entend, à la lumière d'un projet métallurgique développé en province Nord de la Nouvelle-Calédonie, juger de l'effectivité et de la nature de ces changements, du point de vue d'une collectivité locale indépendantiste. Après avoir explicité la trajectoire, les fondements et les enjeux de ce projet, nous examinerons comment les différents acteurs en présence ont assuré la gestion économique et sociale du démarrage de la phase de construction de l'usine, en confrontant les pratiques aux attentes, craintes et perspectives que ces mêmes acteurs

⁴ Une première version de ce texte a été présentée à la conférence internationale « Exploitation et politique minières dans le Pacifique Histoire, enjeux et perspectives, Nouméa (Nouvelle-Calédonie), qui s'est tenue à l'IRD et la CPS les 22-25 novembre 2011.

⁵ La Nouvelle-Calédonie détiendrait en outre entre 20 et 40% des réserves de nickel connues sur la planète et se classe parmi les 5 premiers pays producteurs.

⁶ Le modèle est ainsi fait qu'il s'auto-entretient, en particulier via de hauts niveaux de salaire portés par les indexations dans l'administration, qui tirent les prix à la consommation et justifient la permanence des transferts (Freyss 1995). Il a par ailleurs permis une croissance soutenue depuis la fin des années 1980.

avaient formulées il y a 5 ans. Nous nous focalisons sur les thèmes de l'emploi, de la structuration d'un tissu économique local et du lien entre développement économique et cohésion sociale.

Cette entrée analytique est bien entendu partielle car elle ne s'intéresse qu'à la situation en province Nord, elle ne couvre pas tous les changements à l'œuvre et elle ne peut juger que d'une dynamique inscrite dans un long cycle métallurgique qui n'en est qu'à son début. Elle permet cependant de contextualiser la question de la gestion de la rente minière, en insistant sur la spécificité des attentes a priori, qu'il semble important d'intégrer pour envisager un suivi en phase avec les réalités et enjeux politiques locaux. Elle permet aussi et surtout de replacer la puissance publique au centre de la réflexion sur les stratégies de gestion des projets miniers, de lui redonner tout son sens alors qu'elle est souvent présentée en creux, comme un acteur secondaire cantonné à un rôle de médiateur ou de régulateur dans un dialogue entre « firmes » et « communautés »⁷.



Le projet de l'usine du Nord et ses ambitions

A partir de la seconde moitié des années 1990, les politiques de développement néo-calédoniennes se structurent autour de la mise en œuvre d'instruments permettant d'envisager l'indépendance économique, et éventuellement sa déclinaison politique. La spécialisation minière et métallurgique est affirmée (Néaoutyine 2006), mais aussi, au

⁷ Il est intéressant de noter que les notions de « firmes » et de « communautés » sont rarement précisées ; elles renvoient pourtant à des entités hétérogènes qu'il conviendrait de mieux définir, ce que permettent des études localisées.

moins de façon temporaire, l'entretien de la rente administrative. Celle-ci, tout comme le consensus politique l'accompagnant, est perçue comme le gage d'un ancrage à la France pour certains, comme une forme de paiement de la dette coloniale par d'autres (Sourisseau et al 2010). Le partage de l'exploitation des ressources minières est un des éléments forts de la négociation de la paix civile. Outre le rachat en 1990 de la Société Minière du Sud Pacifique par la holding SOFINOR⁸ contrôlée par la province Nord indépendantiste, un « préalable minier » à l'accord de Nouméa garantit l'accès des indépendantistes à la métallurgie (Grochain et Poithily 2011).

L'enjeu est important. Si du fait de l'économie assistée le secteur des services domine actuellement dans la contribution à la richesse néo-calédonienne, le pays est en effet depuis sa colonisation dépendant de ses ressources minières et de leur caractère stratégique. Selon le marché mondial, le poids de l'extraction et de la transformation du nickel dans l'économie calédonienne peut varier de 3% (en 1998, plancher historique) à 18% (en 2007 année exceptionnelle pour ce secteur), puis à 4,9% (estimé en 2009 année de reprise timide après une forte dépréciation des prix mondiaux en 2008). Pour autant, le couple nickel / secteur non marchand, expliquerait à lui-seul 50% de la progression de la valeur ajoutée de 1998 à 2007 (Cerom, 2008). Par ailleurs, dans la suite des accords politiques, la révolution industrielle à l'œuvre avec la mise en œuvre programmée de trois nouvelles usines d'envergure (plus de 50 000 tonnes du nickel chacune) et le renforcement de la capacité de l'usine historique de Doniambo, pourrait augmenter la part du nickel du PIB, la faisant passer à plus de 25% (Nouvelle-Calédonie 2025, 2009). Les effets d'entraînement du secteur, déjà très significatifs, vont devenir considérables.

Dans ce contexte, la maîtrise de la rente minière et maintenant métallurgique (largement dépendante de la politique des transferts) est au cœur du débat sur l'avenir politique et statutaire. Ce qui est en jeu, c'est la nature du développement futur : exogène ou endogène ; dans la France ou autonome.

De fait, les projets d'usine ont longtemps symbolisé, de façon schématique et dans la logique du fédéralisme, deux façons de voir, deux traductions économiques et politiques de la métallurgie. La mise en œuvre de l'usine de traitement du nickel du Sud apparaît somme toute relativement classique, avec une répartition claire entre un secteur privé chargé de l'exploitation, ici Vale⁹ et des collectivités territoriales intervenant essentiellement via le suivi du respect par l'opérateur de la réglementation et mobilisant le levier fiscal pour capter une partie de la valeur produite¹⁰. Il s'agit de laisser faire le marché, et d'impulser une logique de captation de la rente par l'impôt pour les collectivités publiques, puis des royalties ou de redevances pour les communautés locales. Plus récemment, la logique a glissé vers de la compensation essentiellement en

⁸ Société de financement et d'investissement de la province Nord.

⁹ Entreprise Brésilienne (ex CVRD) ayant racheté le canadien INCO et intervenant dans le projet Goro Nickel au Sud à travers la société Goronickel.

¹⁰ La Société de Participation Minière du Sud Calédonien (SPMSC), créée en 2005 et qui regroupe les 3 provinces (mais avec des calculs de dividendes favorables aux Nord et aux Iles, dans la logique du rééquilibrage), détient notamment 10% du capital de l'usine du Sud.

direction des clans riverains et sur des préoccupations environnementales¹¹. Devant les difficultés rencontrées en début de projet, un actionnariat populaire s'est développé, fonctionnant sur la prise de participation de GDPL¹² à des entreprises de sous-traitance, mais l'expérience s'en est tenue aux seuls ressortissants de Yaté (commune de moins de 2000 habitants), entretenant de fait une logique de quasi-enclave. Si la province Sud est fortement intervenue dans ces différents processus, c'est en tant que facilitateur ; on est de fait dans une négociation focalisée sur le couple firme/communauté.

L'usine du Nord et son montage issu du protocole de Bercy, sont davantage inscrits dans la bifurcation politique des années 1980, et doivent concrétiser le rééquilibrage spatial et économique à la base du consensus politique. La Société Minière du Sud Pacifique, propriété de la SOFINOR bras armée de la province Nord indépendantiste, s'est alliée à un partenaire technique pour la réalisation du projet dès 1998. L'entreprise canadienne Falconbridge a ainsi lancé la phase d'étude, avant de se faire racheter en 2006 par le suisse Xstrata¹³. Ce dernier a officiellement confirmé son engagement dans le projet en octobre 2007, dans des conditions quasi équivalentes à celles négociées avec Falconbridge. L'arrangement consiste en un actionnariat favorable à la province ; en tant que propriétaire de la ressource la SMPS détient 51% du capital de la co-entreprise Koniambo Nickel SAS (KNS) créée pour la mise en œuvre. Le projet comprend une usine pyrométallurgique, une centrale électrique, un port en eau profonde, un convoyeur automatique et diverses autres structures. D'un montant total de près de 5 milliards de dollars US, il s'agit, tout comme l'usine du Sud, d'un projet significatif à l'échelle mondiale. La construction, qui devrait s'achever en 2013, nécessite l'emploi d'un important personnel atteignant plus de 6000 salariés à son maximum, quand l'exploitation, en phase de croisière et pour une période d'au moins 30 ans, en emploiera environ 1000. Selon les prévisions faites en 2004, l'usine devait générer 1700 emplois induits et attirer quelques 8000 personnes dans les communes proches de l'Usine : Voh, Koné et Pouembout (VKP) (Empreintes 2004, Syndex 2005). A l'échelle de la Province et de ses 45000 habitants, le projet constitue un espoir de dynamisme économique et social sans précédent, avec des promesses de diversification et de densification des activités, justifiant des infrastructures publiques jusqu'alors jugées manquantes.

La gestion sociale équilibrée des impacts attendus du projet du Nord apparaît dès lors comme un préalable et une condition déterminante de réussite. Le contrôle public du projet vise à conforter la prise en main par les Kanak du développement économique de la province Nord et, par certains aspects, à démontrer la capacité du Pays à gérer son indépendance (Néaoutyine 2006). Les politiques publiques consistent dès lors à utiliser la mine et l'usine comme des moyens au service d'une stratégie territoriale. Les profits ont vocation à être réinjectés dans la diversification de l'économie locale pour anticiper

¹¹ Un pacte de développement durable a ainsi été conclu entre Goronickel et les coutumiers de Yaté.

¹² Groupements de Droit Particulier Local, structures juridiques émanations de structures coutumières.

¹³ Produit d'une période d'intense activité d'achat et de rachat en 2005 et 2006 des plus importants groupes miniers mondiaux, le paysage du nickel calédonien est aujourd'hui marqué par la présence sur le territoire des multinationales suivantes : Eramet (France, actionnaire majoritaire de la Société Le Nickel), Vale (Brésil, ex CVRD, ayant racheté INCO et intervenant dans le projet Goro Nickel au Sud) et donc Xstrata (Suisse).

les chocs sur le marché des métaux, préparer l'après-nickel et se prémunir d'un scénario de type « syndrome hollandais ».

De l'anticipation à la pratique : questionnements et méthodes

Les enjeux de l'Usine du Nord sont donc considérables, tant d'un point de vue économique que politique. Mais tout aussi conséquents sont les écueils possibles et les risques d'échecs. De nombreuses interrogations existaient avant le démarrage du projet et existent toujours sur les politiques publiques et sur les structurations sociale et économique susceptibles de faire de la mine et de la métallurgie non pas simplement une entreprise économique dont on gérerait les retombées financières par l'impôt ou un système de compensation, mais un réel levier de l'émancipation, du rééquilibrage et du destin commun.

Où en est-on aujourd'hui de ce projet ambitieux mais non dénué d'ambiguïtés ni de risques ? L'action publique articulée aux stratégies individuelles et collectives locales a-t-elle pu répondre aux défis du démarrage du chantier de l'usine du Nord ? Comment les enjeux identifiés en 2005 sont aujourd'hui confirmés, invalidés ou reformulés à la lumière de l'expérience acquise ? Quels enseignements génériques peut-on tirer de la gestion du début de la construction, en termes de capacités locales à intervenir dans les processus ? Quels développements méthodologiques pour un suivi dans la durée de ces processus autorisent notre recherche ?

Nous voulons valider l'hypothèse que pour l'instant la plupart des craintes précisément formulées en 2005 ne se sont pas réalisées et que les attentes ont globalement été satisfaites, au moins dans la zone VKP de proximité de l'usine et centre politique de la province. Nous souhaitons montrer que cette situation n'est pas que le fait d'une conjoncture favorable et du développement économique soutenu qu'a connu l'ensemble du pays dans la période, mais qu'elle résulte aussi des innovations, individuelles et collectives, publiques et privées, des adaptations dont les acteurs locaux ont su faire preuve.

Nous nous appuyons principalement sur deux études conduites par l'IAC en 2005 et en 2010. La première, reposant sur des enquêtes conduites fin 2005 auprès de près de 250 personnes dans toute la province Nord, précise la nature des attentes, craintes et inquiétudes, telles qu'anticipées par des élus locaux, des opérateurs économiques, des responsables coutumiers, des responsables d'associations à vocation économique mais aussi culturelle, et des techniciens provinciaux (Sourisseau et al 2006). La seconde est une des études produites dans le cadre de l'observatoire des dynamiques économiques et sociales du projet Koniambo mis en place par l'IAC. Elle repose sur une centaine d'entretiens menés auprès d'entrepreneurs de la zone VKP participant à la sous-traitance de la construction de l'usine, ainsi que sur l'analyse de quelques formes d'actionnariat populaire mis en place autour du projet (Grochain et Poithily 2011). Les pratiques observées dans cette seconde étude sont confrontées aux anticipations formulées en 2005. Enfin, les riches et complètes séries statistiques produites par

l'ISEE¹⁴, l'IDC NC¹⁵ et la DSI¹⁶ de la province Nord viennent étayer la comparaison, de même que les données issues d'un bilan réalisé par l'IAC des aides distribuées par la province Nord via son code de développement, et celles d'un diagnostic réalisé par le bureau Emergences sur le développement des terres coutumières dans les communes de Koné et de Pouembout directement impactées par le chantier de l'usine du Nord (Emergences 2008).

Notre analyse est centrée sur trois thématiques qui étaient ressorties comme particulièrement importantes pour les acteurs interrogés en 2005, et qui sont également bien renseignées par les études conduites en 2010. Il s'agit des questions de :

- l'emploi, et notamment l'emploi des jeunes ;
- la structuration d'un tissu économique local à partir de la captation d'une partie de la rente minière et métallurgique, avec notamment les préoccupations autour de la concurrence entre entreprises locales, de la province Sud et internationales.
- la cohésion sociale et les liens entre coutume et développement économique.

Il convient de noter que notre analyse est doublement limitée. En premier lieu, nous nous proposons de relater une petite partie de cette expérience. L'histoire est en effet prise partiellement en cours ; il ne s'agit pas ici de revenir sur la genèse de l'usine du Nord et sur les logiques et conflits ayant débouché sur le préalable minier de 1998, déjà largement documentée (Bencivengo 1999 ; Grochain 2010 ; Mennesson et Le Meur 2012). Mais surtout, l'histoire est loin d'être achevée : la décennie concernée par le présent article ne correspond qu'à la fin de la phase d'appropriation et de calage des attendus de l'usine du Nord et de ses retombées (jusqu'en 2005 avec la prise de décision irrévocable de construire), puis au début de la phase de construction (jusqu'en 2010). En second lieu, nous restreignons les nombreuses entrées qui seraient nécessaires pour obtenir des réponses globales aux questions posées, en nous focalisant sur trois d'entre elles. Il s'agit donc d'illustrer un propos général par des approches partielles assumées.

Cadre d'analyse

D'un point de vue analytique, de part les ambitions affichées du projet, son examen et celui de la gestion de ses impacts sur le développement provincial impliquent d'interroger de façon originale la place de l'Etat (si l'on considère que la province peut de part ses compétences agir comme un Etat) dans les processus de gestion de l'activité minière et métallurgique. Aux modèles classiques de confrontation/négociation à l'échelle locale entre les communautés (appuyées ou non par la puissance publique ou par des associations externes) et la firme, il convient en effet d'ajouter la province, acteur à part entière de la filière et, conjointement, garant de la gestion sociale des effets d'un développement sectoriel inclus dans un projet de développement global.

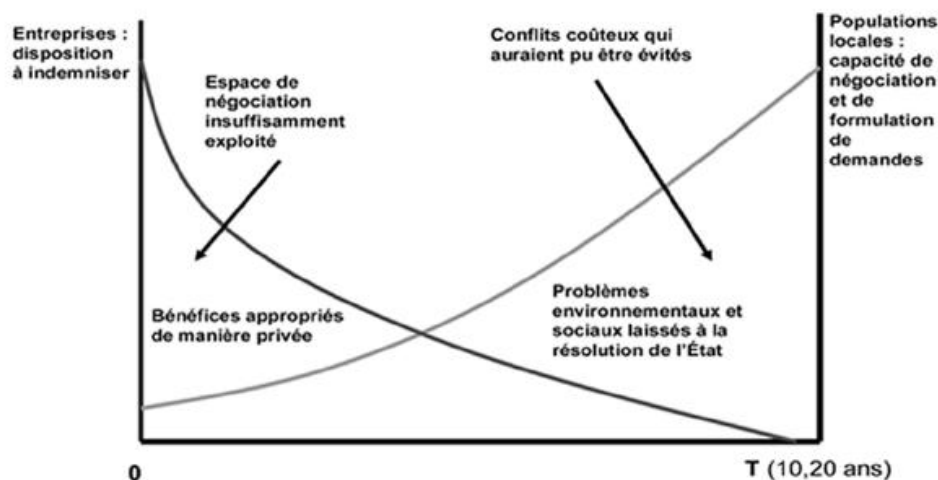
¹⁴ Institut de la Statistique et des Etudes Economiques.

¹⁵ Institut de Développement des Compétences de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁶ Direction des Systèmes d'Information.

Nous reprenons ici, en tentant de le compléter par une attention portée à la puissance publique, le cadre d'analyse développé par Géraud Magrin et Geert Van Vliet (2005) sur les cycles miniers et les stratégies des opérateurs. Ces auteurs posent que le début d'une activité minière (ou pétrolière) est marqué par une forte disposition des entreprises à indemniser, parce qu'elles sont en situation d'ouverture et doivent rassurer, d'autant que les enjeux économiques de la greffe sont importants. Conjointement, les populations locales ont de faibles capacités de négociation et sont généralement rassurées. Par la suite, lorsque le projet démarre, les personnels sont renouvelés et les entreprises sont soumises aux exigences industrielles de la construction/exploitation ; leur disposition à négocier décroît rapidement. Les populations gagnent conjointement en expérience et en expertise et visualisent mieux les impacts ; dès lors souvent appuyées par des ONG, leur capacité à négocier croît rapidement. Cette période devient donc risquée, mais les fenêtres d'opportunité restent ouvertes et les négociations qui s'y nouent conditionnent fortement la suite du cycle. En fin de cycle, surtout si l'entreprise n'a pas de perspective de prolongation de son activité locale, sa disposition à négocier devient très faible, d'autant que le personnel alors concerné est dédié à la fermeture. En revanche, les impacts négatifs de l'exploitation sont avérés et les capacités de négocier des populations sont au plus haut. C'est, toujours pour ces auteurs, la période la plus risquée, théâtre des plus importants conflits.

Le schéma suivant résume les 3 hypothèses du modèle.



Source : Magrin et Van Vliet (2005).

Des amendements nombreux et des nuances peuvent être apportés à ce modèle, concernant la pente des courbes et les temporalités. En plus du manque d'explicitation du rôle de l'Etat dans le processus, et de sa capacité à infléchir les deux courbes par des politiques volontaristes, 4 grandes remarques peuvent être faites.

La disposition à payer des entreprises en début de cycle est d'abord questionnée aujourd'hui (Van Vliet, communication orale). C'est le cas des entreprises chinoises en Afrique notamment, mais cela pourrait relever aussi de nouvelles stratégies collant non pas à des standards internationaux, mais à l'adaptation des dispositions aux contextes nationaux d'intervention.

Il est aussi parfois noté des conflits très importants, non pas entre la firme et les populations, mais entre les populations entre elles en début de cycle, que le modèle n'intègre pas (Filer 2006 notamment). Ainsi, la force des investissements, des emplois et des éventuelles politiques redistributives mises en place dans la période d'ouverture d'un projet, peut générer, si le pays ou le territoire ne dispose pas d'un cadre normatif suffisamment clair et partagé, des tensions pour leur accès privilégié. Nous faisons l'hypothèse dans notre étude de cas, que justement, le cadre normatif déjà en place au démarrage de la construction de l'usine, a contribué à prévenir ce type de tensions.

Troisièmement, la montée en puissance ces dix dernières années des discours, mais aussi des contrôles citoyens et de l'ajustement des normes en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises, auraient conduit à augmenter la disposition à indemniser des firmes, en début de production¹⁷ et/ou en fin de cycle¹⁸. Cette proposition est confortée par la mise en place d'aide multilatérale pour la gestion notamment des impacts environnementaux.

Enfin, le modèle ne tient pas compte de l'expérience cumulée des populations comme des firmes dans le cas d'une histoire longue d'exploitation, comme c'est le cas en Nouvelle-Calédonie. Nous formulons donc l'hypothèse que la capacité à négocier des populations locales, dans le cas notamment de notre étude de cas, est d'emblée plus élevée que dans le schéma. La période de « défrichage » du projet, de 2000 à 2006, quoique majoritairement sous la responsabilité de Falconbridge¹⁹, correspond aussi à une période déterminante de structuration des services de développement et des politiques publiques en général (Bouard 2011, Sourisseau et al 2010). Elle aurait permis de donner un cadre normatif modifiant de fait les conditions du dialogue avec l'industriel. Nous confortons cette hypothèse de l'inflexion de la courbe, par le poids de l'actionnariat provincial dans le projet. Au-delà des aspects financiers, nous posons que l'expérience acquise via la SMPS depuis 1990 et sa participation concrète au montage financier et technique de l'usine, ont influé sur les représentations locales du projet.

Ce cadre amendé de ces nouvelles hypothèses est donc mobilisé pour formaliser les enseignements du passage de l'anticipation à la pratique en termes de gestion des effets d'un projet correspondant au début d'un nouveau cycle industriel.

¹⁷ Le Pacte du grand Sud signe à Goro en est l'illustration en Nouvelle-Calédonie.

¹⁸ Un exemple calédonien particulièrement parlant est un accord noué à Thio en 1996 (Le Meur, à paraître).

¹⁹ Il était du reste reproché de n'entendre pas assez la voix de la SMSP dans les réunions d'information et de négociation (Sourisseau et al 2008).

De l'anticipation à la pratique : la situation de 2010 par rapport aux perspectives formulées en 2005

Les points de vue exprimés en 2005 témoignent d'une adhésion quasi unanime des acteurs locaux au projet Koniambo ; l'usine du Nord est jugée indispensable pour donner du sens au rééquilibrage économique du territoire, et plus largement aux grandes orientations des accords politiques de 1988 et de 1998. Il ressort aussi que l'Usine ne peut et ne doit pas être raisonnée seule ; il convient de l'articuler aux autres politiques sectorielles et à la dynamique territoriale d'ensemble. Mais l'adhésion se double d'une très grande attention, souvent exprimée comme de la vigilance à l'égard des effets potentiels négatifs du développement économiques. Les acteurs apparaissent donc très concernés, mais aussi lucides : ils se sentent tout à la fois des bénéficiaires potentiels d'impacts positifs, et exposés aux effets négatifs inévitables de la future usine, en particulier ceux liés à une « *soumission* » risquée aux lois des marchés mondiaux. Ils expriment aussi le fait que le « *passage à l'acte* », du projet à l'Usine, ne peut que renforcer le besoin de vigilance et que le risque de défiance n'est pas à écarter. Il existait donc, en 2005, un socle commun de représentation des enjeux et défis de l'usine du Nord et de ses impacts attendus. Cependant, nous verrons que dans le détail, les attentes et les craintes exprimées par les différents acteurs s'avèrent de nature différente, et parfois même contradictoires.

En 2010, des bouleversements ont eu lieu autour de l'usine, mais dans des proportions moindres qu'attendu. Les équilibres démographiques provinciaux sont mis à mal par l'attractivité du chantier, la côte Est ayant perdu 1500 habitants, accréditant le risque de l'émergence d'un déséquilibre Est-Ouest, pendant du rééquilibrage Nord-Sud. Mais dans le même temps, le chantier a pris un peu de retard et la population de la zone VKP n'a augmenté « que » de 2000 habitants (ISEE 2010), loin de 5000 projetés par le SDAU en 2004. Ces perspectives démographiques offrent une transition plus progressive que le « *tsunami* » évoqué par plusieurs de nos interlocuteurs en 2005.

Globalement, il semble que les progrès constatés en termes d'accès aux soins et à l'éducation en 2005 se confirment et se renforcent, tandis que le niveau de vie des ménages continue d'augmenter (CEROM 2011). A l'exception de 2008, année de ralentissement général en Nouvelle-Calédonie, le nombre de demandeurs d'emplois sur l'ensemble de la province Nord est en baisse constante depuis 2002 et les perspectives sont rassurantes (IDC-NC 2011). Le bilan des effets du CODEV démontre que l'action provinciale est restée soutenue et s'est diversifiée sur la période récente, avec des résultats probants du point de vue même des personnes aidées (Gaillard et al 2011). Si ce bilan confirme que l'activité économique suit les tendances démographiques et que l'Ouest profite davantage de la dynamique, ce déséquilibre n'est pas toujours perçu négativement et des retours de compétences acquises et de transferts vers les communes de l'Est commenceraient à opérer. Par ailleurs, on constate la poursuite de la montée en puissance des services de développement au sein de l'organisation provinciale. En 2010 la restructuration de la direction du développement économique et de l'environnement témoigne de moyens supplémentaires en faveur de l'environnement et d'une spécialisation accrue des services. Comme cela était souhaité par les personnes questionnées en 2005, les élus et le cabinet politique insistent également sur la nécessité

de poursuivre leur stratégie d'articulation entre projets structurants et développement local, avec une participation forte de la puissance publique dans les premiers. Ils se sentent confortés par le bilan encourageant de 20 ans de provincialisation et la crédibilité aussi acquise, et jugent positivement l'avancée du projet Koniambo.

L'unanimité populaire en faveur de l'usine semble en revanche moins probante en 2009, du fait en particulier de son impact visible sur les paysages et de désagréments pour une partie de la population riveraine. Son utilité dans la construction provinciale et sa nécessité pour le rééquilibrage Nord-Sud ne sont pas remises en cause, mais, comme cela avait été annoncé, la vigilance reste de mise, voire s'accroît.

Ces considérations générales traduisent des représentations plutôt positives du démarrage du projet et de la gestion de ses effets à l'intérieur d'un projet de développement territorial réaffirmé. Dans le détail, elles se déclinent de façon spécifique et parfois contrastée pour les trois grandes thématiques que nous avons choisies d'examiner.

Les craintes de 2005 concernant l'accès à l'emploi, le quasi plein emploi de 2010

Ce qu'en disaient les acteurs locaux en 2005

Les élus locaux de la zone Voh, Koné, Pouembout (VKP, zone des communes proches de l'usine) étaient en 2005 globalement confiants sur les retombées positives de l'usine pour leurs communes. Soucieux « *d'être prêts à temps* », ils déploraient cependant la timidité des initiatives privées : « *le paradoxe c'est qu'on a à la fois une forte attente et un réel attentisme* ». En dehors de la zone VKP, les élus espéraient « *quelques emplois directs* » mais n'y comptaient pas trop car, selon eux, la logique de « *l'emploi local* » devait jouer en leur défaveur. Ils considéraient avoir des cartes à jouer dans l'approvisionnement en produits alimentaires (agriculture, pêche), dans les loisirs et le tourisme de week-end, en matière de services.

Les élus notaient surtout le risque de « *déception chez les jeunes* » du fait du nombre d'emplois directs et indirects qui devaient effectivement être créés, du manque de qualification qui pouvait rendre beaucoup de jeunes « *difficilement employables* », et d'une conception très étroite de l'emploi local. Certains maires, par ailleurs globalement optimistes, n'excluaient pas que les frustrations débouchent sur des « *mouvements sociaux* ».

Le risque d'un accroissement des déséquilibres territoriaux entre la côte Est et la côte Ouest était surtout exprimé par les élus de l'Est ; ils le percevaient aux plans économique et démographique (avec pour conséquence la diminution des dotations perçues par les communes en déclin) et certains redoutaient une marginalisation générant une déstabilisation sociale : « *les jeunes de la côte Est sont agités et s'ils se sentent oubliés* ». Les élus de la zone VKP, plus optimistes, pensaient ainsi que « *c'est une erreur de considérer que la côte Est ne bénéficiera pas des effets de l'usine* ».

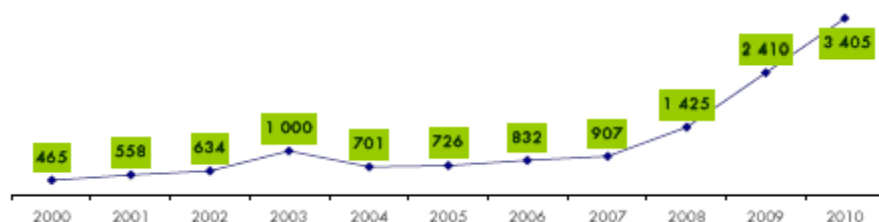
Pour les coutumiers la création d'emplois, en particulier pour les jeunes, était presque toujours mise en avant, mais avec de fortes craintes : « *Il y aura moins d'emplois que ce qu'attendent les jeunes* ». Ils redoutaient aussi des frustrations et insistaient sur la nécessité de la formation et d'un raisonnement provincial « *la mine ce n'est pas seulement pour Voh mais pour la Province Nord* ».

Les responsables d'organisations économiques étaient préoccupés par la conception étroite de l'emploi local : « les politiques ont inventé les particularismes locaux et maintenant ils ne savent plus les gérer » ; « avant les événements les gens étaient très mobilisés ; maintenant chacun pense à sa tribu, à sa commune, à son organisation ». La déception des jeunes était un risque toujours évoqué.

Au final, la question des emplois qui devaient être créés par le projet industriel était un sujet sensible, source potentielle de « dérapages ». L'ensemble des acteurs locaux pointaient que des efforts particuliers devaient être faits en matière de qualification de la main-d'œuvre afin que le projet Koniambo et les autres activités structurantes favorisent aussi la promotion sociale des catégories défavorisées. Dans ce sens, une plus grande valorisation des autres sources d'emplois paraissait nécessaire ; au-delà du projet industriel, le développement économique provincial devait pouvoir reposer aussi sur les autres projets structurants à l'œuvre et portés par le SOFINOR (aquaculture, pêche, tourisme), sur la structuration d'un secteur privé marchand et sur le secteur de l'économie sociale, qui était jugé pour encore longtemps comme le principal pourvoyeur d'auto-emplois et comme un filet de sécurité contre la précarité.

Ce qu'en disent les études aujourd'hui

Les statistiques de l'emploi produites par l'IDC-NC montrent que les craintes exprimées en 2005 ne se sont que partiellement concrétisées. La courbe ci-dessous des offres d'emplois témoigne du dynamisme du marché du travail. En 2010, 60% des offres concernent le chantier de la construction dans la seule commune de Voh, ce qui invite à nuancer les résultats. Pour autant, sur les 3 dernières années, l'offre annuelle se maintient or usine à plus de 1200, ce qui, mis en regard des chiffres des demandes, permet de conclure à une situation de quasi plein emploi.



Les offres d'emplois en province Nord. Source : IDC-NC



Les demandes d'emploi en province Nord. Source : IDC-NC

Concernant les travailleurs du projet Koniambo, 77% des employés locaux, c'est-à-dire en ôtant du décompte les expatriés, sont originaires de la province Nord. La répartition géographique des employés du projet Koniambo montre une forte présence des habitants de la région : 45% des employés locaux sont originaires de VKP, 6% du reste de la côte Ouest et 21% de la côte Est de la Nouvelle Calédonie. Par ailleurs, 77% des

employés locaux sont des Kanak. Les inquiétudes soulevées par la population à l'égard de l'emploi des jeunes au sein du projet Koniambo sont aujourd'hui levées car ils constituent la grande majorité des employés de ce projet. 70% des employés ont moins de 36 ans, dont 45% ont moins de 31 ans. En revanche, la place des femmes dans les emplois du projet Koniambo, comme dans le secteur de la mine et métallurgie, demeure marginale. Elles représentent moins de 30% des employés, pendant que leur part dans l'emploi en Nouvelle-Calédonie se situe à 37%. On peut ainsi décrire le profil d'employé que l'on retrouve le plus souvent sur le site de Vavouto : jeune, homme, Kanak, originaire de la province Nord (Grochain 2010).

Concernant l'emploi des jeunes et sur l'ensemble du marché du travail au Nord, on note une baisse limitée du nombre de demandeurs de moins de 26 ans entre 2005 et 2009 (de 597 à 487), mais une remontée à partir de 2010 (582). Au final, la part des moins de 26 ans se maintient à 31,5% des demandeurs ; ils profitent donc au même titre que les autres catégories d'âge de l'embellie. Là encore ce sont surtout les femmes, qui expliquent pour près des deux tiers le taux de chômage et dont la part dans les demandeurs est passée de 58 à 62%, qui profitent le moins du dynamisme. La part des CDI dans les offres est passée de 5 à 12% entre 2005 et 2010, mais était de 28% en 2008, avant le pic de demandes pour la construction. De même, la part du temps complet dans les offres est passée de 77 à 93% entre 2005 et 2010. On peut donc considérer qu'une tendance à la pérennité des contrats est à l'œuvre, ce qui invalide une partie des craintes exprimées en 2005. Il reste que l'emploi est toujours très mal réparti et qu'avec plus de 85% des offres cumulées dans la zone VKP, et des taux d'activité allant du simple au double entre l'Ouest et l'Est.

Les chiffres des recensements de la population montrent quand à eux un taux d'emploi des plus de 14 ans étant globalement passé de 49 à 53% entre 2004 et 2009, et de 57 à 67% dans la zone VKP. La progression a surtout profité aux femmes (de 35 à 44%), mais le taux maximal (78%) concerne les hommes de VKP.

Un regard plus fin sur l'emploi des ressortissants des tribus permet d'éclairer encore ces chiffres (Emergences 2008). Des enquêtes directes auprès de tous les ménages de toutes les tribus de Koné et de Pouembout soulignent que la part des actifs salariés dans la population active a augmenté de 76% en 12 ans, ce qui représente une augmentation de 178% : en 1996, il y avait 361 actifs salariés pour 1180 actifs ; en 2008, il y a 1005 salariés pour une population active totale de 1867 personnes, ce qui représente 1,7 salarié par habitation. Parmi les actifs salariés en 2008, quasiment les trois quarts ont un emploi fixe, ce qui garantit une certaine stabilité financière pour les familles des tribus. Toujours en 2008, les tribus bénéficiant le plus de l'embellie sont celles proches de Koné : Noelly, Baco, Tiaoué et Koniambo captent ainsi les deux tiers des emplois salariés. On note également une grande variabilité du poids des secteurs selon les tribus, mais un équilibre global entre 4 grands secteurs pesant pour 75% des emplois : administration, agroalimentaire, autres services, autres artisanat-industrie. Ainsi la mine et la construction de l'usine ne sont finalement pas prédominantes.

Les entrepreneurs locaux dans le secteur de la sous-traitance, dans ce contexte déjà favorable, ont développé des stratégies de captation des emplois dans leurs réseaux familiaux et sociaux (Grochain et Poithily 2011). Dans les entreprises elles-mêmes, les associations avec des membres de la famille sont courantes, autour d'une figure du chef d'entreprise (qui devient de fait le gérant). Les parts sont généralement réparties

également. Mais les membres de la famille, *« en dehors de la société, peuvent aussi être mis à contribution, pour la comptabilité ou le secrétariat par exemple (de petites tâches ponctuelles) »*. Les entreprises recrutent prioritairement dans le cercle familial, cercle qui est mobilisé, s'il ne peut pouvoir aux besoins, pour trouver dans les réseaux plus larges de connaissances une personne de confiance. Pour l'accès aux emplois directement proposés par l'industriel, ces réseaux familiaux et sociaux sont également largement mobilisés pour relayer l'information et faciliter ainsi un recrutement local. L'information passe par les familles directement, mais aussi via les structures collectives mises en place : le Bureau des Entreprises du Nord, la SAS Vavouto et autres, cf. infra.

Enfin, les efforts provinciaux ont été soutenus en matière d'appui aux entreprises locales en dehors du secteur de la mine. En particulier, le seul dispositif CODEV aurait créé depuis 2004 près de 750 emplois, dans leur immense majorité destinés à des travailleurs locaux et dont la moitié serait des emplois familiaux (peu rémunérés) (Gaillard et al 2011).

Au final, au moins dans la période suivie de préparation et de démarrage de la construction, les logiques de proximité et les aides provinciales ont permis à la population locale de se saisir des opportunités d'emplois offertes par la croissance « mécanique » de l'activité par le seul démarrage du projet. Les craintes exprimées ont pu être globalement contenues, à l'exception des inquiétudes sur le creusement du déséquilibre Est-Ouest intra provincial, et sur l'insertion des femmes dans le marché du travail.

La structuration d'un tissu économique local et la concurrence avec les entreprises hors province

Ce qu'en disaient les acteurs locaux en 2005

Tous les opérateurs économiques rencontrés en 2005 étaient favorables à tous les grands projets qui peuvent créer de l'activité. Nombre d'entre eux considéraient que *« c'est la mine qui allume la mèche... »*. Dans le détail, les opérateurs économiques les plus expérimentés et bien dotés en capital jugeaient que *« les perspectives à long terme sont bonnes »*, mais *« qu'il y a beaucoup d'incertitudes à court terme »* concernant les activités qui seront réellement captées par le tissu local et sur la capacité des entrepreneurs locaux à répondre au dynamisme attendu. Les petits entrepreneurs et commerçants semblaient plus préoccupés et surtout beaucoup plus dans l'expectative, échaudés par les fausses annonces précédentes.

L'accès au foncier préoccupait nombre d'opérateurs économiques, qui jugeaient positif l'aménagement de nouvelles zones artisanales, en particulier sur terres coutumières, mais qui s'inquiétaient des retards pris dans la mise en route des activités, et de la défiance indéniable des opérateurs économiques pour investir dans les terres coutumières.

Mais surtout la concurrence des entreprises de la province Sud était vivement crainte, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics : *« il faudrait éviter que les marchés liés à l'usine nous échappent »*. Trois facteurs explicatifs étaient avancés : tout d'abord le système d'appel d'offres était jugé défavorable aux entreprises du Nord ; ensuite les élus locaux étaient perçus comme ne voulant traiter qu'avec des

« *entrepreneurs fiables* » ; enfin le manque de compétences dans certains secteurs était pointé. La création de groupements d'entreprises pour répondre à des appels d'offre était évoquée comme une réponse, partielle, à ces contraintes.

Les dispositifs d'appui existants pour investir à une échelle significative (ICAP²⁰, défiscalisation) étaient jugés « *efficaces et pas compliqués* » par ceux qui en ont bénéficié, même si leur connaissance était insuffisante. Le CODEV suscitait des avis contrastés mais était généralement considéré comme « *un acquis* » qui « *peut être amélioré* ». Nombreux sont les opérateurs économiques de la zone VKP (artisans, entreprises) qui apprécient l'action de la cellule Koniambo²¹, et qui en attendaient information et appui. Pour autant, le développement économique provincial et la situation de l'emploi invitaient à un renforcement des initiatives socio-économiques qui étaient jugées « *très nombreuses mais encore peu consolidées* ». Il s'agissait de mieux prendre en compte leur diversité pour favoriser la diversification des activités afin que les individus puissent réellement exercer leur choix.

Parmi les propositions, les personnes interrogées convenaient qu'il fallait favoriser les articulations entre les différents dispositifs pour en améliorer les impacts. L'animation et de la promotion des zones artisanales, la mise en place d'un conseil individualisé aux entreprises, une animation de proximité favorisant l'émergence et accompagnant au plus près les initiatives individuelles et collectives, ainsi que la mise en place de services collectifs (centre de tri par exemple), étaient notamment privilégiés.

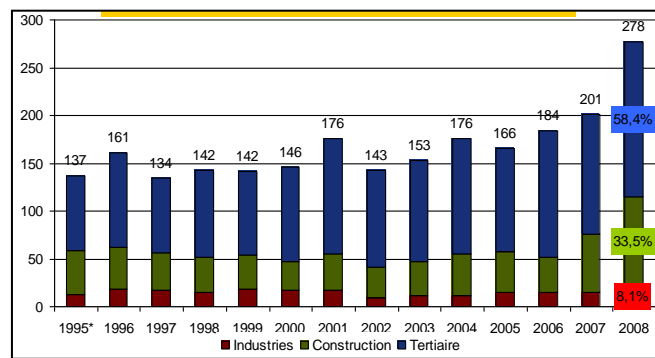
Ce qu'en disent les études aujourd'hui

Les statistiques sur le stock d'entreprises et, dans une moindre mesure, sur les créations d'entreprises, ne sont pas aujourd'hui totalement clarifiées et exploitables. La DSI de la province Nord produit néanmoins des chiffres qui permettent d'évaluer jusqu'en 2008 des évolutions, et donc de juger des écarts entre les craintes exprimées en 2005 et les réalisations en 2008.

Entre 1995 et 2008, le nombre d'entreprises en province Nord a progressé de plus de 3 200, soit 50% en plus depuis 1995. Près des 2/3 sont des entreprises du tertiaire, 28% de construction et 8% sont des industries. Plus significatifs sont les chiffres de création d'entreprises. En 2008, plus de 550 entreprises ont été créées en province Nord, contre moins de 300 en 1995 et 340 en 2005. Ces créations concernent pour un tiers le secteur de la construction, contre seulement 27% pour l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie.

²⁰ Institut Calédonien de Participation.

²¹ Cellule dépendant de la province Nord dédiée à l'appui aux entreprises autour du projet Koniambo.



Moyenne annuelle des créations semestrielles d'entreprises. Source : ISEE, DSI/SIM

L'émergence du pôle urbain de VKP explique en grande partie l'augmentation très forte de 2008 et la progression des créations depuis 2005 notamment. Ainsi 38% des entreprises sont en 2007 et 2008 créées dans la seule zone VKP, et ces créations concernent à plus de 40% le secteur de la construction. En revanche, la part de la côte Est dans les créations d'entreprises est en légère baisse entre 1995 et 2008 (de 35 à 30%) et ces créations concernent à plus de 70% le tertiaire sur la période récente. On constate d'ailleurs qu'en tendance depuis 1995, la part du tertiaire augmente partout, sauf dans les communes limitrophes de l'usine. De la même façon, les industries occupent près de 10% des créations d'entreprises de la côte Ouest, contre 5% seulement sur la côte Est.

Globalement, le dynamisme de la création d'entreprise suit celui du marché de l'emploi. On note une concrétisation, à partir des années 2000, des efforts engagés dès le début de la provincialisation et une accélération notable sur la période récente avec l'avènement du chantier de l'usine du Nord. Ces tendances se sont accélérées, avec notamment une concentration croissante dans la zone VKP où près de 450 nouvelles entreprises, ayant leur siège sociale dans la zone, ont été créées en 2010.

Dans le secteur de la sous-traitance, de 1998 jusqu'en 2009, le montant des contrats et commandes sur site passés localement a été de 58 milliards de francs XPF, dont 38 milliards de mi-2005 à mi-2009 (Grochain et Poithily 2011). Près de quatre vingt dix entreprises ont été créées sur la période avec l'aide de l'entité Koniambo et de la province Nord. 70% de ces entreprises travaillant sur le site de Vavouto sont de la Province Nord. Les différentes mesures mises en place ont aussi permis aux entreprises locales de capter 60% des 38 milliards dépensés localement par des contrats et commandes sur site entre mi-2005 et mi-2009. Ces retombées ont concerné principalement le secteur du BTP à hauteur de 57% (construction 35% et terrassement 22%) puis celui du transport (23%), ensuite les activités maritimes (8%), les autres commandes publiques (8%) et l'environnement (4%). Il convient de noter enfin que ces nouveaux entrepreneurs sont souvent issus de milieu social modeste, aussi bien calédonien que kanak.

Ce dynamisme montre que, finalement, la concurrence avec le Sud n'a pas été trop défavorable aux entrepreneurs du Nord. Outre les aides provinciales déjà débattues, cette situation favorable tient beaucoup aux innovations réalisées pour capter et sécuriser localement les marchés. Les quelques exemples ci-dessous illustrent ces innovations (Poithily 2011).

Au début du chantier de l'usine, même si certaines entreprises locales y travaillaient, d'importants contrats, notamment celui de terrassement du site de l'usine, avaient été attribués à des entreprises extérieures. Les entreprises de la zone VKP, conformément aux craintes des opérateurs économiques, étaient peu structurées et mal préparées pour répondre à la demande. Elles peinaient à se défendre face à l'arrivée d'entreprises de l'extérieur. En faisant valoir l'emploi local, et les notions très politiques du rééquilibrage et du destin commun, au dépend d'une organisation des marchés privilégiant les grandes unités ayant déjà une expérience de travail avec Hatch Technip. Le Bureau des Entreprises du Nord (BEN) a ainsi été créé en 2008 suite à la revendication d'une plus grande prise en compte par l'industriel des entreprises locales, avec une attention particulière sur le contrat de terrassement confié à la multinationale Vinci. Le BEN regroupait dès le départ des fédérations d'entreprises du Nord et des sociétés civiles de participation représentant les clans de la zone. Mais malgré un potentiel important de matériels disponibles, sa structure fédérative ne convenait pas à KNS. C'est pourquoi, conjointement, a été créée fin 2008, avec l'appui de KNS, une Société d'Actionnariat Simplifiée, la SAS Vavouto. Celle-ci a permis de lever des fonds et a été chargée de répartir les contrats de sous-traitance de KNS, souvent en les divisant, aux différentes composantes du BEN, puis de garantir la capacité des entreprises choisies à répondre à la demande. Elle se rémunère en prélevant un pourcentage sur chaque contrat, et redistribue des dividendes à ses différents actionnaires, parmi lesquels, dans un système plus classique d'actionnariat populaire, les principaux clans de la zone VKP regroupées en sociétés civiles de participation (SCP).

Ce montage, déjà expérimenté dans le cadre de l'usine du Sud, a permis à l'industriel d'avoir en face de lui un seul interlocuteur, qui représente les chefs d'entreprises locaux. Il n'a pas permis de gagner tous les marchés visés, mais une partie du terrassement et de nombreux autres contrats ont pu être ainsi obtenus, qui ont conduit aux résultats probants en termes de retombées pour les entreprises locales.

Dans le même ordre d'idée, deux GIE²² ont été créés avec l'aide de la province dans la zone VKP, associant des professionnels locaux qui se répartissent le marché de la revégétalisation et du transport sur le site de l'usine à Vavouto. La société SOWEMAR associe quand à elle une SARL familiale (46%), une SCP des clans du bord de mer (5%) et la SODEPAR (49%) filiale de la SOFINOR ; elle remorque tous les bateaux entrant dans le port de Vavouto et permet, avec une garantie financière satisfaisante, aux clans de créer une activité nouvelle dans la zone et potentiellement rentable dans le long terme. De telles captations de marchés, qui sortent des sous-traitances classiquement confiées aux riverains²³, n'étaient pas attendues si rapidement.

Le rôle de l'Etat français, à travers ses mesures de défiscalisation, a par ailleurs été important ici, tant pour le projet que pour les entrepreneurs. Contrairement aux aides provinciales à la défiscalisation, associées au montage d'un projet, critiquées parce que considérées faibles par les opérateurs miniers et lent par les entreprises, la diminution

²² Groupement d'Intérêt Economique.

²³ Gardiennage, nettoyage des locaux et encore embellissement des sites, ne nécessitant que peu de qualification, sont les activités de sous-traitance les plus fréquentes.

du prix des engins par les mesures nationales de défiscalisation a facilité la création d'entreprises. Les chefs d'entreprises ont aussi préféré les dispositifs nationaux parce qu'ils étaient gérés par des cabinets privés beaucoup plus réactifs que les structures provinciales.

A la lumière de ces chiffres et de ces exemples, il semble donc que, au moins jusqu'à cette période de poursuite de la construction, que les entrepreneurs locaux ont, dans leur diversité, profité au-delà de leurs espérances du développement économique induit. Les stratégies mises en place, notamment les dynamiques collectives nouées autour de l'actionnariat populaire et l'enchâssement volontaire des décisions contractuelles dans les réseaux sociaux solidaires, se sont montrées globalement efficaces.

En revanche, il convient d'insister sur le fait que les entreprises créées sont de taille très réduite (80% n'ont aucun salarié) et que l'activité économique provinciale reste fortement soutenue par le secteur public et parapublic, qui est le premier pourvoyeur d'emplois salariés et un soutien financier à la très grande majorité des initiatives privées. Cette situation, que l'exécutif espère temporaire, témoigne de l'inexpérience et aussi de la fragilité financière d'un tissu d'entreprises pour la plupart très récentes.

La cohésion sociale et les liens entre coutume et économie

Ce qu'en disaient les acteurs locaux en 2005

En 2005, l'unanimité se faisait sur le fait que les grands projets allaient accélérer et amplifier les changements au sein de sociétés locales déjà fragilisées par la rapidité des évolutions qui s'opèrent, en soulignant un risque d'aggravation des inégalités.

Le rôle des responsables coutumiers dans le développement économique, l'institutionnalisation des relations entre les responsables politiques et coutumiers et la nécessité d'assurer la « *continuité historique* » étaient en particulier au centre des questionnements. La nécessité de respecter les droits des clans était soulignée par certains responsables coutumiers mais des mises en garde étaient aussi formulées contre les conduites opportunistes. C'est dans les tribus riveraines du projet que les responsables coutumiers formulaient le plus de craintes sur les changements sociaux à venir « *les gens vont gagner de l'argent mais attention à utiliser l'argent pour notre bien-être et pas pour notre mal-être* ». Le souci de préserver un mode de vie, alors même que « *la vie va changer* », préoccupait les coutumiers, d'autant que beaucoup déclaraient ne pas « *savoir ce qui va réellement se passer* ».

Dans un autre registre, les élus étaient conscients que le projet industriel allait accélérer les changements dans les sociétés locales et qu'il était indispensable « *de se préparer pour les maîtriser* ». L'afflux de population, le développement de l'activité économique et l'accroissement des revenus étaient considérés comme positifs, porteurs d'un « *brassage* » entre le village et les tribus, à condition qu'ils soient maîtrisés. Ainsi la « *préservation d'un espace tribal* », qui ne soit pas exclu du développement mais qui puisse en profiter sous des formes plus adaptées aux terres coutumières, paraissait à certains maires une condition importante de la maîtrise des changements. Pour une petite minorité de maires (hors zone VKPP), le risque d'un « *mal développement* » ne pouvait être écarté et il convenait de rester vigilant contre « *le faux développement* » que génère une mauvaise répartition de la richesse produite.

Plus largement, des interrogations subsistaient sur les choix d'un développement économique « *déshumanisé* », « *favorisant l'individualisme* ». Ces aspects identitaires renvoyaient aux craintes de « *perte de tranquillité de vie au Nord* » et aux risques de creusement des ruptures sociales induites. Ce sentiment s'accompagnait cependant d'une lucidité sur les différences de perception du développement entre les différentes communautés, européenne et kanak en particulier, et sur le besoin d'adapter les appuis en conséquence.

Enfin les effets du chantier étaient également redoutés : « beaucoup de travailleurs étrangers vont venir ; ils seront célibataires et ça risque de poser beaucoup de problèmes ».

Ce qu'en disent les études aujourd'hui

Il n'existe pas de série statistique renseignant le lien entre développement et cohésion sociale de façon objective. Pour juger des écarts entre anticipation et pratiques, nous nous appuyons ici sur l'évaluation du CODEV par l'IAC dans sa mesure de l'impact du dispositif sur l'insertion sociale des ménages, sur des angles particuliers de l'étude du cabinet Emergences sur les tribus de Koné et Pouembout, ainsi que sur la place de la coutume et plus généralement des réseaux de solidarité, telle que relatée pour Grochain et Poithily dans leur étude sur les sous-traitants de la zone VKP.

Le dispositif CODEV, qui porte sur un volume d'aides distribué de 3,4 milliards de FCFP à destination de 3362 projets, est le guichet principal d'aide à l'activité économique en province Nord. Il entend également respecter et valoriser la culture kanak et n'est donc pas exclusivement tourné vers la production de biens marchands. Il aurait contribué à améliorer la vie sociale de près de la moitié des promoteurs. Ce sont les relations avec le voisinage et avec la clientèle qui sont sensiblement améliorées ; les promoteurs ayant reçu une aide s'estiment reconnus dans leur activité et, par suite, mieux insérés dans les réseaux professionnels. Les groupements et associations aidés, quant à eux, ont un meilleur environnement social suite à 57% des projets. Pour ces deux types de promoteur, les projets semblent donc jouer un rôle important dans l'acquisition d'une certaine reconnaissance socioprofessionnelle. Par ailleurs, les relations sociales sont perçues comme s'améliorant, tant dans les tribus que dans les villages (respectivement 54% et 46% des projets). Conjointement, les problèmes de jalousie sont fréquents ; ils apparaissent suite à 28% des projets ayant un impact social (9% seulement des projets arrêtés). Les résultats en termes d'impact des projets sur l'environnement social soulignent que moins d'un tiers des projets sont perçus par les promoteurs eux-mêmes comme ayant eu un impact significatif sur leur environnement. Il est intéressant de noter que c'est davantage sur des considérations individuelles d'amélioration des conditions de vie que sont jugés les projets. D'un autre côté, les impacts négatifs sur l'environnement social se réduisent, signe d'une tendance de fond allant vers la banalisation de l'insertion marchande qui serait, par suite, socialement plus acceptée.

L'étude du cabinet Emergences sur les tribus de Koné et Pouembout insiste sur la rareté, fin 2008, de la création de richesse en tribu, corroborant ainsi les craintes d'un déséquilibre croissant et d'une extraversion au profit du village et de la mine. Les atouts des tribus résident dans l'économie sociale, organisée souvent autour des femmes et les micro-activités de production ; Emergences recense 48 entreprises issues des tribus (16 entreprises pour 1000 habitants) dont 92% de micro-entreprises, qui génèrent 130 emplois et se positionnent sur des activités de proximité telles le transport, mais qui

restent fragiles. Mais dans le même temps, l'étude constate une tendance à la réduction des activités vivrières avec le salariat, la faiblesse des entreprises de valorisation des terres coutumières (2,5 entreprises pour 1000 habitants, pour 15 % des entreprises) et la disparition de nombreux élevages. L'analyse confirme les risques de déstructurations sociale et coutumière et d'exode vers les pôles urbains. A ce tableau, s'ajoute le pessimisme des habitants quant à l'impact possible du développement sur les équilibres sociaux : tribus vides en semaine, substitution de relations salariées à l'entraide, individualisme, baisse de l'autorité coutumière, une capacité d'entreprendre incertaine, la disparition des langues, l'échec scolaire, des problèmes familiaux, des concurrences créées par les rentes de situation financières, pouvant déboucher sur des conflits, etc. Emergences conclut néanmoins sur ce point, avec une note d'optimisme, sur « *l'expression peu alarmiste et mesurée des problèmes* » et sur la « *redynamisation en cours des conseils des chefs de clan qui, en relation avec l'aire, partagent et agissent* ». De fait, on assisterait aujourd'hui, à la suite d'une analyse lucide des changements, à une véritable recomposition coutumière qui, si elle entraîne quelques heurts, s'avère globalement acceptée et consensuelle.

Dans leur analyse des stratégies des entrepreneurs locaux de la sous-traitance, Grochain et Poithily (2011) témoignent également de logiques d'utilisation et de nouvelles formes de valorisation de la coutume. Ces stratégies permettent d'un côté de placer la coutume (recomposée par les enjeux générationnels et par les mutations sociales à l'œuvre) au cœur des pratiques entrepreneuriales, mais débouchent aussi sur de nouvelles formes de conflits. L'obtention de contrats de sous-traitance est favorisée par la reconnaissance de l'industriel du lien coutumier à la terre, mais celle-ci est loin d'être suffisante pour développer une stratégie d'entreprise. Il s'agit donc, pour les opérateurs, au mieux, d'entrer dans l'entrepreneuriat en gardant certains fondamentaux coutumiers dans leurs organisations du travail. Le GDPL est une base rendant compatible l'organisation du travail coutumier et l'organisation du travail plutôt capitaliste, notamment à travers de structures déjà évoquées, en particulier des SARL issues d'un GDPL et des SCP coutumières, regroupant plusieurs GDPL.

La formation des SCP qui regroupent les clans de la zone VKP est illustrative. Déjà expérimentée au Sud, elle entend répondre à l'ambition de créer des structures permettant à des coutumiers d'être reconnus et représentés dans le projet. Il s'agit d'assumer le choix de la province et de KNS de ne pas verser des royalties aux coutumiers, mais d'initier, en quelque sorte, un apprentissage à l'entreprise. La structure de base, le GDPL régi par le droit coutumier, est modifié pour pouvoir investir dans la SCP, structure économique gérée par le droit commun, et qui peut prendre des participations dans le capital d'autres sociétés. Avec l'appui de KNS et de la province et après une centaine de réunions, il s'est agi de regrouper au mieux les différents clans, base coutumière de référence, dans la SCP coutumière qui leur conviendra le mieux. Au final, une SCP regroupe les GDPL (et donc les clans) du bord de mer et leurs alliés des piémonts, une SCP regroupe les GDPL du massif Koniombo, et une SCP regroupe les GDPL des tribus de Baco et de Poindah bordant le massif. Les SCP fonctionnent comme un écran ; elles prennent en charge, au nom des coutumiers qu'elles représentent, les questions économiques : prise de participation dans des entreprises, captation et redistribution à ses membres des dividendes équivalant à leur participation. A charge ensuite à chaque clan au sein de la SCP de redistribuer à ses membres. Comme nous l'avons vu, il existe aussi une structure faite, la SAS Vavouto, qui regroupe les SCP et

d'autres actionnaires pour dynamiser et suppléer parfois les SCP et faciliter le contact avec KNS, formant ainsi un second écran entre l'usine et les coutumiers.

Le principe est donc de ne pas multiplier les relations bilatérales entre l'industriel et des clans riverains isolés, pratique usuelle dans les logiques d'enclave mais difficilement possible dans le contexte plus ouvert et l'ambition territoriale du projet. Les revendications coutumières sont censées s'exprimer à travers des instruments financiers innovants, ce qui implique de repenser l'organisation politique dans et entre les clans. Dans cette organisation, l'entrée coutumière continue de faciliter l'accès aux marchés. En position privilégiée, notamment d'accès à l'information, les clans à travers leur GDPL et leur SCP instaurent de fait un système d'échange de contrats et d'emplois, qui s'affranchit en partie de logiques d'efficacité économique pour retrouver des bases coutumières (Poithily 2010). Conjointement, cette structuration permet à l'industriel de ne traiter qu'avec une entité (la SAS), ce qui reste conforme à ses principes de gestion de ne pas éparpiller les prestataires. Toutefois, le système peut se décliner à des échelles plus locales, sur des tâches ciblées, comme nous l'avons vu pour la SOWEMAR.

Le système mis en place semble fonctionner dans l'ensemble et a permis, jusqu'à présent, de préserver les entreprises locales de la concurrence et d'associer, en contribuant à les remodeler, les autorités coutumières de la zone VKP. Il n'empêche cependant pas les conflits, qui restent fréquents quoique d'intensité maîtrisée, ni les déséquilibres territoriaux, très risqués à terme. Sa pérennité n'est par ailleurs pas garantie du fait de la fragilité des entreprises qui en résulte.

Du point de vue des impacts indirects, l'insertion des Kanak dans des projets de développement économique sur terres coutumières reste mitigée du fait de la présence de projets réussis mais aussi de conflits internes. Sans prendre de tournures très violentes ces derniers ont eu pour effet une « judicisation » du monde coutumier, à travers la reconnaissance du clan comme personnalité morale et la capacité du chef de clan à se porter en justice.

Les observations faites dans la période récente confirment partiellement des phénomènes déjà observés : la résilience de l'organisation sociale des tribus et des formes duales de la société calédonienne dans son ensemble. Mais les dynamiques à l'œuvre ici n'apportent pas de réponses aux inquiétudes formulées en 2005 sur la nature et la « qualité » du développement induit par l'usine. Il semble que les adaptations se fassent au jour le jour, le rythme étant donné par l'avancée du chantier, avec une grande incertitude sur les impacts sociaux à moyen et long termes, dans la suite du cycle minier.

De l'anticipation à la pratique : quels enseignements pour la modélisation de la négociation le long des cycles miniers ?

Si l'on reprend le modèle du cycle minier amendé dans sa version initiale et développé plus haut, croisant les dispositions des firmes à payer et les capacités de populations locales à négocier, il est possible de valider les hypothèses formulées.

Tout d'abord, la présence de la province, figure de l'Etat en l'occurrence, et acteur à la fois de l'usine et de la gestion de ses effets, apparaît essentielle à intégrer dans l'analyse.

Les observations tendent à montrer que son action pèse sur le cadre normatif en début de projet, avec le double effet de maintenir à un niveau élevé la disposition à payer de la firme et d'augmenter sensiblement la capacité de négociation des communautés locales. Par ailleurs, la province, loin de concentrer ses politiques sur la mine, permet, à travers le CODEV et tous les autres leviers à sa disposition, qui restent nombreux et bien dotés, d'élargir la notion de redistribution et de lever ainsi certaines crispations. Il semble essentiel, pour appréhender les effets de la mine sur un petit territoire, de décentrer l'analyse sur la capacité de l'Etat (ou de la province) à articuler les autres dimensions du développement à l'activité minière ou métallurgique.

Il semble ensuite que l'action provinciale se combine à une phase bien menée d'ouverture et de défrichage par l'industriel à cause de la dimension politique du projet, et à un apprentissage déjà ancien des impacts de la mine et de leurs enjeux par les populations locales. Ces conditions contribuent à maîtriser les conflits de début de cycle. Non seulement les règles étaient déjà globalement en place, mais l'accompagnement de la collectivité publique appuyée ponctuellement par la firme, a créé des conditions favorables à l'émergence d'innovations organisationnelles et de redistribution. Le haut niveau de conscience des risques *ex ante*, dont témoigne la lucidité des inquiétudes formulées en 2005, est aussi un signe d'un apprentissage qui infléchit la courbe de capacité de négociation des acteurs locaux.

Le modèle ne peut cependant pas rendre compte de différents niveaux de conflits susceptibles de traverser les communautés locales. Or, si au stade actuel du cycle minier (c'est-à-dire en cours de construction) le projet se déroule sans heurts majeurs, son implantation est traversée de conflits mineurs mais qui témoignent de jeux de pouvoir actifs, qui pourraient déboucher à terme sur des tensions plus vives. Il semble qu'il faille appréhender le cycle dans son ensemble, mais en étant attentif aux changements discrets, construits dans une première phase mais dont les effets ne se verraient que plus tard, par exemple durant la phase d'exploitation.

Nous avons vu que la fragilité du tissu économique local déjà constitué présente également un risque majeur. Sa décomposition pourrait rapidement remettre en cause la pérennité du système de redistribution, de responsabilisation et d'apprentissage par l'actionnariat populaire, et par suite sa capacité à contenir les conflits.

D'une manière générale, il s'avère difficile, à ce stade d'avancement du projet, de juger des sources de tensions futures liées à la dynamique sociale radicale à l'œuvre du fait du formidable développement économique en marche. Nous avons vu que les innovations et politiques volontaristes n'apportent pas de réponses probantes et ne réduisent pas l'incertitude quand à la nature profonde des changements. Là encore, il s'agit peut-être de germes discrets de conflits en devenir.

Au final, notre analyse milite pour une observation continue des changements induits par la mine et la métallurgie, et ce tout au long du cycle minier. L'accumulation d'observations complètes permettrait, à terme, de formuler des recommandations plus précises, susceptibles de mieux anticiper et prévenir les conflits, et d'améliorer la gestion sociale des projets. Il conviendrait cependant d'enrichir le cadre d'analyse mobilisé, notamment en intégrant mieux la capacité des Etats à agir, en s'intéressant aussi aux articulations entre mine et développement local, et en tenant compte de l'hétérogénéité au sein des communautés locales.

Références bibliographiques

- Bencivengo Y. (coord.), 1999. *La mine en Nouvelle-Calédonie*. Nouméa, Ile de Lumière.
- Bouard S., 2011. *Les politiques de développement à l'épreuve de la territorialisation. Changements et stabilités dans une situation de décolonisation négociée, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie*. Thèse de doctorat en géographie, Université Pau Valéry Montpellier III, école doctorale Territoires, Temps, Sociétés et Développement.
- Cerom, 2008. *Les défis de la croissance calédonienne*. Nouméa, Cerom, IEOM, ISEE, AFD.
- , 2011. *Les comptes économiques rapides de la Nouvelle-Calédonie en 2009, une année mitigée*. Les Synthèses de CEROM, Nouméa, Cerom, IEOM, ISEE, AFD.
- Christnacht A., 2004. *La Nouvelle-Calédonie*. Paris, Les études de la Documentation Française.
- Emergences, 2008. *La population des espaces coutumiers de Koné-Pouembout, tendances originales mesurées lors du diagnostic de terrain*. Koné, DDEE-PN / Emergences, document de travail annexe au diagnostic-actions des terres coutumières.
- Empreinte SARL, 2004. *Rapport de présentation SDAU Voh Koné Pouembout*. SIVU VKP, Service d'Etat de l'aviation civile, Direction de l'Aménagement et du foncier de la Province Nord, Nouméa.
- Freyss J., 1995. *Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Gaillard C., Bélières J-F., Bosc P-M., Sourisseau J-M, Passouant M. 2011. *Evaluation du code de développement (CODEV) de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie*. Koné, IAC (axe III) / CIRAD ES, Convention IAC-PN n° 10C138/2010.
- Grochain S., 2010. *Les répercussions socioéconomiques du projet Koniambo*. Pouembout, document de travail IAC/KNS.
- Grochain S., Poithily D., 2011. *Sous-traitance minière en Nouvelle-Calédonie, le projet Koniambo*. Pouembout, document de travail n°4/11 du programme « Gouvernance minière » du CNRT.
- IDC-NC, 2011. *Statistiques de l'emploi, année 2010, bilan détaillé*. Nouméa, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie.
- ISEE, 2010. *Recensement Général de la Population Calédonienne*. Nouméa, Institut de la Statistique et des Etudes Economiques.
- Le Meur, P.-Y., Mennesson, T., 2012, Accords locaux, logique coutumière et production des politiques de développement en Nouvelle-Calédonie, *Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie* 19 : 44-51.
- Magrin G., Van Vliet G., 2005. Greffes pétrolières et dynamiques territoriales : l'exemple de l'on-shore tchadien. *Afrique contemporaine*, 2005/4, n°216.
- Néaoutyine P., 2006. *L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun*. Paris, Syllepse.
- Nouvelle-Calédonie 2025, 2009. *Les rapports des 9 ateliers du diagnostic*. Nouméa, Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
- Poithily D., 2010. *Les stratégies et motivations des entrepreneurs de VKP. Pouembout*, mémoire de master 1 Aménagement Développement Territorial. IAC - Université de la Nouvelle-Calédonie.
- Sourisseau JM., Pestaña G. Gaillard C., Bouard S., Mennesson T. 2010. *A la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie. Trajectoires des institutions et représentations locales des enjeux de développement (1853-2004)*. Nouméa, IAC éditions, Etudes et Synthèses. Tabù Editions.
- Sourisseau JM., Tyuïenon R., Gambey JC, Djama M., Mercoiret MR. 2006. *Les sociétés locales face aux défis du développement économique*. Province Nord de Nouvelle-Calédonie. IAC/DDE-PN/Cirad.
- Syndex, 2005. *Nouvelle-Calédonie Nickel 2010: une nouvelle ère industrielle*. Colloque international du 7 et 8 juillet 2005, Nouméa, Paris, 189 p.

Le programme GOUVERNANCE MINIERE

Le secteur minier est structurant pour l'histoire longue de la Nouvelle-Calédonie. En termes économiques, le nickel est actuellement la seconde ressource du territoire après les transferts financiers de l'Etat français. Le nickel est enfin à l'origine d'entreprises et de fortunes qui ont structuré le paysage sociopolitique et économique du pays. La comparaison que ce projet propose est centrée sur l'étude localisée de « sites minier ». Il s'agit d'identifier les acteurs et les institutions directement ou indirectement concernés par l'enjeu minier à cet échelon et dont les interactions définissent « l'arène minière locale ».

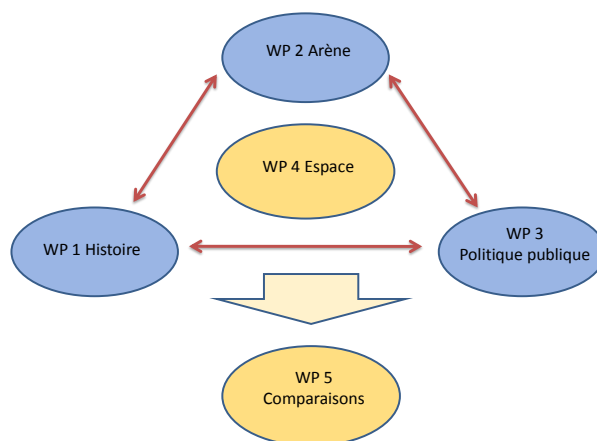
Ce programme décrit et analyse les fonctions et stratégies locales des opérateurs miniers, les réponses individuelles et/ou collectives des acteurs concernés localement ainsi que les effets de ces interactions sur les relations de classe, de genre et d'ethnicité, ainsi qu'en termes spatiaux, sur les sites concernés. On fera ici l'hypothèse que les fonctions des industries minières vont au-delà de la seule dimension économique pour embrasser, de manière variable selon les sites et les époques, les questions d'aménagement, d'infrastructure, d'environnement et de politique locale. De ce point de vue, la gouvernance de l'entreprise interagit et parfois se mêle avec les modes de gouvernance locale.

Au-delà de l'échelon local, l'enjeu minier relève d'une politique sectorielle et globale (fiscale, économique, de développement, etc.) qui constitue le cadre global dans lequel s'inscrit la comparaison. Ces dispositifs de gouvernance au niveau territorial seront aussi décrits et analysés, et les accords et arrangements (bilatéraux, localisés, ou plus larges) négociés entre communautés locales et opérateurs miniers seront confrontés à ce cadre d'analyse et insérés dans une comparaison plus large, internationale.

C'est ce jeu d'influences réciproques, faites de conflits, de négociations et d'accords, et aussi d'interactions entre échelles et arènes, au fondement de la production de la politique minière, que l'équipe de ce projet explore et analyse, dans une perspective historique, spatiale et comparative, et un double objectif, de production scientifique et d'alimentation de la réflexion des opérateurs miniers et des décideurs politiques.

Les sites retenus sont : Goro, Doniambo, Thio, Canala, Koniambo et Tiébaghi. Ils ont été choisis car ils sont structurants à la fois en termes d'actualité du développement de la Nouvelle-Calédonie et du point de vue l'histoire minière, et les différences de leurs trajectoires et de leurs insertions dans le paysage local permet d'envisager une comparaison productive et pertinente.

La proposition de recherche engage trois équipes néo-calédoniennes (CNEP/UNC, IAC, IRD), deux équipes françaises (IRIS, CIRAD), et deux collaborations internationales avec l'Université de Melbourne (Australie) et Rutgers, l'Université du New Jersey (USA).



Le programme « Gouvernance minière » est coordonné par Bernard Rigo, Professeur en langues et cultures océaniques, UNC, bernarigo@yahoo.fr, Tél : +687 265852 (bur), +687 752700 (mobile)